

# 幼稚園教育要領〈平成29年告示〉、保育所保育指針〈平成29年告示〉、 幼保連携型認定こども園教育・保育要領〈平成29年告示〉を読む

A Study of 『the Course of Study for Kindergarten 』, 『Guidelines for  
Care at Day Nursery』, 『the Point of Education and Care in Pre-School』

弘谷 多喜夫

## はじめに

表題にある3文書は、以下では順に、教育要領、保育指針、認定こども園要領と略記する。  
各告示は、順に文部科学省、厚生労働省、内閣府・文部省・厚生労働省各大臣名によるものである。

これらの1つ前のものは、教育要領は、平成20（2008）年、保育指針は、平成20年（2008）年、認定こども園要領は平成26（2014）年に告示されている。

教育要領と保育指針は、さらにこれら以前にもほぼ10年毎に改正の歴史を持っているが、認定こども園要領は、この3年前のものが最初である。

それぞれを、前回のものと比較して見た時に、それぞれに注目すべき改正点があるが、取り上げる平成29年に改正されたものを並べてみると、共通する政策の基調がわかる。本論は、この共通する政策の基調について考察する。

## 1 教育要領に前文

1 3文書を読んで最初にわかることは、教育要領には前文があることである。法律でも前文が付せられたものは少ない。明治5（1872）年に出された「学制」に「被仰出書（仰せ出だされし書）」という前文がついていることはよく知られているが、戦後では、憲法（昭和21（1946）年）と教育基本法（昭和22（1947）年）に付せられた前文が代表的なものであろう。それらがもっている意義も大きい。

前文はこれまでの教育要領にはないもので、はじめて入れられたものである。この前文で明示されているのは、教育基本法の第1条（目的）と2条（目標）についてである。ただ、押えておかなければならないのは、当然のことだがこの教育基本法は、上述した昭和22（1947）年に、前年に発布された日本国憲法とセットで出された教育基本法ではなく、

平成18（2006）年に改正されたものである。

補足すると、保育指針、認定こども園要領に同じように、この前文が入ってないのは、上位法のためである。保育指針は、「児童福祉法」、認定こども園要領は、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」（以下、認定こども園法と略記）の規制を受けているからである。言うまでもなく、教育要領は学校教育法に根拠をもち学校教育法の上位法は教育基本法である。

しかし、この前文が明示していることは保育指針と認定こども園要領にも同じように貫かれていることは、後に見る。

教育基本法の改正のことについては、ここでは触れない。しかし、前文で明示している教育基本法の第1条と第2条の意味を理解するためには、改正点を見ておくことが必要である。（以下、旧法、新法で区別する）

2 旧法は、「第1条（教育の目的） 教育は、人格の完成をめざし、平和的な国家及び社会の形成者として、真理と正義を愛し、個人の価値をたっとび、勤労と責任を重んじ、自主的精神に充ちた心身ともに健康な国民の育成を期して行なわなければならない。」である。

新法では、「（教育の目的）第1条 教育は、人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行なわなければならない。」と改正されている。

改正の要点は、「必要な資質を備えた」という文言を入れたことである。

次に第2条だが、旧法は、「第2条（教育の方針） 教育の目的は、あらゆる機会に、あらゆる場所において実現されなければならない。この目的を達成するためには、学問の自由を尊重し、實際生活に即し、自発的精神を養い、自他の敬愛と協力によって、文化の創造と発展に貢献するように努めなければならない。」である。

新法は、「（教育の目標）第2条 教育は、その目的を実現するため、学問の自由を尊重しつつ、次に掲げる目標を達成するように行なわれるものとする。

- 一 幅広い知識と教養を身に付け、真理を求める態度を養い、豊かな情操と道徳心を培うとともに、健やかな身体を養うこと。
- 二 個人の価値を尊重して、その能力を伸ばし、創造力を培い、自主及び自立の精神を養うとともに、職業及び生活との関連を重視し、勤労を重んずる態度を養うこと。
- 三 正義と責任、男女の平等、自他の敬愛と協力を重んずるとともに、公共の精神に基づき、主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度を養うこと。
- 四 生命を尊び、自然を大切にし、環境の保全に寄与する態度を養うこと。
- 五 伝統と文化を尊重し、それらを育んできた我が国と郷土を愛するとともに、他国を尊重し、国際社会の平和と発展に寄与する態度を養うこと。」である。

変わったのは、2条の内容が「方針」ではなく「目標」になったこと、である。

3 新法の、第1条と第2条を続けて読めば、2条で、1条の「必要な資質」の内容を示していることがわかる。では、そうした資質を備えた国民の育成を行なうのは誰か、それについては、新法は明示していないしこの点では旧法もおなじである。しかし、丁寧に読めば、旧法が、多様な主体を想定し、それらの行なう教育において大切にすべきことと教育の方向を示しているのに対して、新法は、主体は国であり、その行なう教育の目標が示されていることがわかる。

補足すると、新法の後の条文「(教育振興基本計画) 第17条 政府は、教育の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図る(以下略)」とあって、政府と明示されている。

4 そこで、前文では、教育の根本法である教育基本法の趣旨にのっとり、これからの幼稚園は、「学校教育の始まり」として同法第1条、第2条の明示する教育の目的及び目標の達成を目指して行なうことが求められることと、それらを具体化する教育課程が重要であることを強調している。

なお、前文の後半に2箇所、「資質・能力」という言葉が出てくるが、「資質・能力」は、第1条の「必要な資質」を受けてさらに、学力規定を含んで学校教育について新しく作られた能力のことであるので次で考察する。

## 2 3つに共通して入った「育みたい資質・能力及び「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」

教育要領は、前文に続いて、「第1章 総則」であるが、その「第2 幼稚園において育みたい資質・能力及び「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」が入っていることが、これまでの教育要領との内容上の最も大きな変化であり、同時に改定された保育指針、認定こども園要領にも共通する変化である。

### 〈教育要領〉

1 まず、第1章総則の「第I 幼稚園教育の基本」で、「幼稚園教育は、学校教育法に規定する目的及び目標を達成するためのもの」であること、又、教育において重視しなければならない事項として、1 幼児期にふさわしい生活が展開されるようにすること、2 遊びを通しての指導を中心としてねらいが総合的に達成されるようにすること、3 幼児の発達は、諸側面が関連し合い、多様な経過をたどるものであること、したがって一人一人特性に応じた指導を行なうようにすること(1, 2, 3いずれも要約)をあげている。

2 続いて総則の「第2 幼稚園において育みたい資質・能力及び「幼児期の終わりま

でに育ってほしい姿」]であるが、次のように説明されている。

幼稚園においては、「生きる力の基礎を育むため」、幼稚園教育の基本（上記）を踏まえ、次に掲げる「資質・能力を一体的に育む」ようにする、とある。

（１）豊かな体験を通じて、感じたり、気付いたり、分かたり、できるようになったりする「知識及び技能の基礎」

（２）気付いたり、できるようになったことを使い、考えたり、試したり、工夫したり、表現したりする「思考力、判断力、表現力等の基礎」

（３）心情、意欲、態度が育つ中で、よりよい生活を営もうとする「学びに向かう力、人間性等」である。

そして、これらは「第２章 ねらい及び内容」に基づく活動全体で育むものである、とする。

この「資質・能力」とその３つの内容についてであるが、まず、「生きる力の基礎」という「生きる力」については、ほぼ20年前の平成８（1996）年に出てきたもので、出典は、中央教育審議会答申『21世紀を展望した我が国の教育のあり方について－子供に「生きる力」と「ゆとり」を－』である。これを受けて平成10（1998）年に告示された教育要領から登場する。

次に「資質・能力」の（３）にある「心情、意欲、態度」は、ほぼ30年前の平成元年（1989）年の教育要領から、「ねらいは幼稚園修了までに育つことが期待される心情、意欲、態度などであり」と用いられており、平成３（1991）年からは、小・中学校指導要録で４観点別評価の筆頭にあげられて現在まで続いている。当時の新学力観といわれるものである。

３ 今回の教育要領の前文と上記の総則で初めて出てきた「資質・能力」は、その内容を上記のように（１）（２）（３）とあげているが、総則の「第１ 幼稚園教育の基本」では、まず上記のように「幼稚園教育は学校教育法に規定する幼稚園の目的及び教育目標を達成するもの」であることが示されているので、このことからみていく。

学校教育法第22条に「幼稚園は、義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして、幼児を保育し、幼児の健やかな成長のために適当な環境を与えて、その心身の発達を助長することを目的とする」とある。続く、第23条で「幼稚園の教育は、幼稚園の目的を実現するため、以下の目標を達成するために行なわれるとし、

１ 身体諸機能の調和的発達

２ 集団生活に喜んで参加する態度、家族や身近な人への信頼感、自主、自律及び協同の精神、規範意識の芽生え

３ 社会生活、生命及び自然への興味と理解、思考力の芽生え

４ 言葉の使い方、話を理解しようとする態度

５ 豊かな感性と表現力の芽生え（１から５、いずれも要約）

補足すると、学校教育法で幼稚園の章の「保育の目標」が、「幼稚園教育の目標」と変わったのは、平成19（2007）年の改正からである。前年の平成18（2006）年の教育基本法の改正を受けた改正で、第1条に規定する学校の範囲で幼稚園が最初になった（改正前は最後の位置）ときである。

4 上に書き出した幼稚園教育の目標をよく読んでも、「資質・能力」の内容である(1)「知識及び技能の基礎」(2)「思考力、判断力、表現力等の基礎」(3)「学びに向かう力、人間性等」と同じではない。

そこで、もう一度、学校教育法をよくみると、幼稚園の次は小学校の規定で、29条に小学校の目的、30条に小学校教育の目標を掲げるが、この30条には、2項がある。1項の目標(1～10)を達成するよう行なう場合においては、「生涯にわたり学習する基盤が培われるよう、基礎的な知識及び技能を習得させるとともに、これらを活用して課題を解決するために必要な思考力、判断力、表現力その他の能力をはぐくみ、主体的に学習に取り組む態度を養うことに、特に意を用いなければならない。」とある。

教育要領に入った「資質・能力」と並べてみれば、出所はここである。この2項は、明らかに「学力」規定であり、補足で述べた学校教育法の改正で目標規定とともに法文に入れたものである。

ちなみに、小学校教育の目標(30条1項)は、正確には条文では学校教育法の第21条(義務教育の目標)として掲げられているが、この義務教育の目標は、教育基本法の(義務教育)第5条2項の義務教育の目的を受けたものである。

従って小学校教育の目標に加えられた2項の学力規定は、教育基本法によって根拠付けられていることになる。

教育要領に入った(1)～(3)の「資質・能力」は、学校教育法の小学校教育の目標の2項をもとにしたものである。

5 整理すると教育基本法は、教育の目的は、国家及び社会の形成者として「必要な資質を備えた」国民の育成であること(第1条)、そしてこの目的を実現するための教育目標を1～5あげる(第2条)とともに、義務教育の条文(第5条)で義務教育の目的(同条2項)を、第1条と同じく国家及び社会の形成者として「必要とされる基本的な資質を養う」ものとした。

学校教育法は、教育基本法の義務教育の目的(第5条2項)を受けて(「実現するために」)、義務教育(つまり小・中学校教育)の目標として、必要とされる基本的な資質を1～10まであげるとともに、小学校では2項として新たに「学力規定」を盛り込んだのである。

このことで、小学校教育では、目標の達成を各教科でつけるべき「学力」として示したのである。つまり、各教科で具体化すべきものとしての目標の達成を、この「学力」指標で評価することにしたのである。そして、学力の規定の方から、教育基本法の教育の目標



と学校教育法の義務教育の目標と各教科の目標を、自在に組み合わせて創造的な教育課程を作ることを求めたのである。

6 平成19（2007）年から学校教育法に入れられた学力規定は、知識を学ぶことは大切であるが、それらを使って課題をみつけ、解決するために考え、行動すること、自分で学んでいこうとすることも学力である、というものである。平成8（1996）年からはじまる「生きる力を育むゆとり教育」への学力低下批判を受け、それを追い風にしつつ、文部科学省が10年後に到達した学力規定である。

一方で、この学力規定の背景にあるのは、世界的な潮流として影響力を持ちはじめた〈新たな能力〉観であった。〈新たな能力〉観の世界的な潮流は、次の10年間でさらに変化した。この変化を反映しつつ登場したのが、平成29年（2017）年に告示された小学校学習指導要領、教育要領、保育指針、認定こども園要領に入った「資質・能力」という言葉と内容である。

「資質・能力」の内容を注意深く読めば学校教育法の学力規定に加えられたものがあることが分かる。3つ目の内容である「学びに向かう力」の後にある「人間性等」である。この意味で、〈新たな能力〉観の新日本版である。

補足すると世界的な潮流では、〈新たな能力〉観の下で、人間の能力を細分化し、その「指標」（「要素」ともいう、本論の文中では「内容」と表現）を測定（数値化）し、評価しようとする研究が進んでいる。この能力観には行動のあり方、「人間性等」までを含んでいる。端的に言えば、知識は人生や社会に役立ってこそ意味がある、と表現できるものである。

7 この3つの内容からなるもともと「新学力規定」からきている、世界的に見れば〈新しい能力〉指標というべき、教育要領に登場した「育みたい資質・能力」に続いて、幼稚園教育で可視化できる「学力」指標としてあげられているのが、「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」（以下、「姿」と略記）である。

次に示す「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」は、「第2章に示すねらい及び内容に基づく活動全体を通して資質・能力が育まれている幼児の幼稚園終了時の具体的な姿であり、教師が指導を行う際に考慮するものである。」とある通りである。

ちなみに、総則に教師という言葉が登場するのは、平成元（1989）年からであるが（1箇所）、上記のように「指導」の主語として「教師」が明記されたのは今回の「資質・能力」の文脈においてであり最初である。

以下、（1）健康な心と体 （2）自立心 （3）協同性 （4）道徳性・規範意識の芽生え （5）社会性との関わり （6）思考力の芽生え （7）自然との関わり・生命尊重 （8）数量や図形、標識や文字などへの関心・感覚 （9）言葉による伝え合い （10）豊かな感性と表現、と10の「姿」をあげる。（一つ一つがどのように記述されているかは次に見る）

学校教育法の幼稚園教育の目標(1～5)と教育要領のねらい及び内容(5領域)は対応しているが、教育要領において「姿(1～10)」は5領域とは対応していない。

「姿」として上げられたものは、言葉としては全て学校教育法の幼稚園教育の目標(1～5)と5領域の中にある。しかし、「姿」で上げられたものは、それらの文脈での位置や規定の仕方とはまったく違う。

ちなみに、各領域は到達することが望ましいねらいを区分してまとめたもので、小学校では各教科としてまとめられている。

8 「姿」であげられている「(2) 自立心」についてみると、自立心は、「他の人々と親しみ、支えあって生活するために、自立心を育て、人と関わる力を養う」領域として〈人間関係〉のねらいと内容をまとめた説明のところに「自立心を育て」と出ている。なお領域の説明を保育者の働きかけとして記すようになったのは、平成元(1989)年の改定からである。

領域〈人間関係〉のねらいは、「1 ねらい (1) 幼稚園生活を楽しみ、自分の力で行動することの充実感を味わう(2) 身近な人と親しみ、関わりを深め、工夫したり、協力したりして一緒に活動する楽しさを味わい、愛情や信頼感をもち。(3) 社会生活における望ましい習慣や態度を身に付ける。」である。(2 内容 は省略する)。

一方、「姿」の(2) 自立心 をみると、「身近な環境に主体的に関わり様々な活動を楽しむ中で、しなければならないことを自覚し、自分の力でこなすために考えたり、工夫したりしながら、諦めずにやり遂げることで達成感を味わい、自信を持って行動するようになる。」となっている。「主体的」「自覚」「諦めずにやり遂げる」「達成感」「自信」など新しい言葉である。領域〈人間関係〉とは規定の仕方が全く違う。

9 次に「姿」の(3) 協同性、(4) 道徳性・規範意識の芽生え、(6) 思考力の芽生え、についてみる。

まず、上の領域〈人間関係〉の「3 内容の取り扱い」に「次の事項に留意する必要がある」として「(3) 幼児が互いに関わりを深め、協同して遊ぶようになるため(以下略)(4) 道徳性の芽生えを培うに当たっては、基本的な生活習慣の形成を図るとともに(以下略)」とあって「協同」と「道徳性」が出ている。これらは、学校教育法の幼稚園教育の目標の「2 集団生活を通じて、喜んでこれに参加する態度を養うとともに家族や身近な人への信頼感を深め、自主、自律及び協同の精神並びに規範意識の芽生えを培うこと」をふまえた留意事項である。

さらには、この幼稚園教育の目標そのものは、学校教育法の義務教育の目標「1 学校内外における社会的活動を促進し、自主、自律及び協同の精神、規範意識、公正な判断力並びに公共の精神に基づき主体的に社会の形成に参画しその発展に寄与する態度を養うこと」からきているものである。これらの「姿」に上げられた指標は、教育要領の〈5領域〉に出てくる言葉を、学校教育法の幼稚園教育の目標によって整理し記述したものであること

が分かる。

5領域ではなくて、幼稚園教育の目標の「3 身近な社会生活、生命及び自然に対する興味を養い、それらに対する正しい理解と態度及び思考力の芽生えを培うこと」にある「3 思考力の芽生え」は、「姿(6)」では、「身近な事象に積極的に関わる中で、物の性質や仕組みなどを感じ取ったり、気づいたりし、考えたり、予想したり、工夫したりするなど、多様な関わりを楽しむようになる。また、友達の様々な考えに触れる中で、自分と異なる考えがあることに気付き、自ら判断したり考え直したりするなど、新しい考えを生みだす喜びを味わいながら、自分の考えをよりよいものにするようになる。」となっている。

内容的に幼稚園教育の目標を横断し、それらが知識としてわかり、判断して行い、自ら向かおうとするような資質・能力として整理されていることがよく分かる記述である。

「資質・能力」及び「姿」は、保育指針「第1章 総則 4 幼児教育を行う施設として共有すべき事項」、認定こども園要領「第1章 総則 第1 2 幼保連携型認定こども園の教育及び保育において育みたい資質・能力及び「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」」に、夫々表現を変えることなく登場している。

## 〈保育指針〉

1 第1章総則の4、で、保育所も「幼児教育を行なう施設」であるとした上で、教育要領と同文の「資質・能力」及び「姿」が入れられている。この幼児教育という言葉は、教育要領にはない。教育要領では前文に「幼児期の教育については同法（教育基本法）第11条に掲げるとおり、（以下略）」と「第1章 総則 第1 幼稚園教育の基本」の最初に「幼児期の教育は、（以下略）」とあるように「幼児期の教育」が法令上の用語である。

保育指針は、他の箇所では「第1章 総則 1 保育所保育に関する基本原則」とあるように、「幼稚園教育」に対するものとして「保育所保育」と明示している。あとの総則は「2 養護に関する基本的事項 3 保育の計画及び評価」と続くが、いずれの記述にも教育という言葉は出てこない。しかし、上述のように4で、「幼児教育を行なう施設」という用語が出てくる。

「第2章 保育の内容」で、まず教育について「保育における「養護」とは、子どもの生命の保持及び情緒の安定を図るために保育士等が行なう援助や関わりであり、「教育」とは、子どもが健やかに成長し、その活動がより豊かに展開されるための援助である。本章では保育士等が「ねらい」及び「内容」を具体的に把握するため、主に教育に関わる側面からの視点を示しているが、実際の保育においては、養護と教育が一体となって展開されることに留意する必要がある。」と説明している。しかし、他の箇所には、教育という言葉は用いられていないし、3, 4, 5章のどこにも使われていない。

したがって、幼児教育という言葉は「資質・能力」の育成を保育所にも求めるために、新しく作られた言葉である。



保育指針に教育という言葉がないのは、既にふれたように児童福祉法の法律的枠組みと用語の下にあるからである。

2 第1章総則4の「幼児教育を行う施設として共有すべき事項」としての「育みたい資質・能力」は、直ぐに「第2章 保育の内容」を規定するものとして「この章に示す「ねらい」は、第1章の1の(2)に示された保育の目標をより具体化したものであり、子どもが保育所において安定した生活を送り、充実した活動ができるように、保育を通じて育みたい資質・能力を、子どもの生活する姿からとらえたものである。」と説明されている。

ちなみに平成20(2008)年のものでは、「保育の内容は、「ねらい」及び「内容」で構成される。「ねらい」は、第1章(総則)に示された保育の目標をより具体化したものであり、子どもが保育所において安定した生活を送り、充実した活動ができるように、保育士等が行なわなければならない事項及び子どもが身に付けることが望ましい心情、意欲、態度などの事項を示したものである。」という説明である。

3 第2章保育の内容では、この「育みたい資質・能力」を、「1 乳児保育に関わるねらい及び内容 2 1歳以上3歳未満児の保育に関わるねらい及び内容 3 3歳以上児の保育に関するねらい及び内容」と区分して示している。

「1 乳児保育に関わるねらい及び内容」は、身体的発達に関する視点「健やかに伸び伸びと育つ」、社会的発達に関する視点「身近な人と気持ちが通じ合う」及び精神的発達に関する視点「身近なものと関わり感性が育つ」として3視点で示している。

身体的発達に関する視点「健やかに伸び伸びと育つ—健康な心と体を育て、自ら健康で安全な生活を作り出す力の基盤を培う」のねらいは「①身体感覚が育ち、快適な環境に心地よさを感じる②伸び伸びと体を動かし、はう、歩くなどの運動をしようとする。③食事、睡眠等の生活リズムの感覚が芽生える」(内容は省略)である。

1歳以上3歳未満児は、5領域である。「健康」の領域についてのみあげると、ねらいは、①明るく伸び伸びと生活し、自分から体を動かすことを楽しむ②自分の体を十分に動かし、様々な動きをしようとする。③健康、安全な生活に必要な習慣に気づき、自分でしてみようとする気持ちが育つ。」(内容は省略)

3歳以上児は、従来どおり5領域で、「健康」のねらい、だけあげると、①明るく伸び伸びと行動し、充実感を味わう ②自分の体を十分に動かし、進んで運動しようとする ③健康、安全な生活に必要な習慣や態度を身に付け、見通しをもって行動する、である。

従って、5領域を1歳以上3歳未満児にまでおろし、乳児は3つの視点から、1歳以上3歳未満児の5領域に繋がるようにしたのである。

4 保育の内容(第2章)は、発達を3段階に区分したそれぞれに「(1) 基本的事項」を加え、各発達段階のごとの「基本的事項」では、発達の特徴があげられているが、内容的には、平成20(2008)年の「第2章 子どもの発達をベース」にして書き換え短くしたものである。「(2) ねらい及び内容」には、「(ウ) 内容の取り扱い」を加えている。この

内容の取り扱いでは、乳児の各視点は、子どもの側と保育士の側から記され、1歳以上3歳未満児、3歳以上児では各領域は、保育士の側から記されて、いずれも、それぞれ保育士の側の留意すべき事項をより具体的に示している。

5 この乳児、1、2歳児の保育を3歳以上児の保育と区分したのは、単に重視したのではなく、それらが3歳以上児の保育のねらいと内容に接続したものであることを明確にしたものであることと、3歳以上児のねらい及び内容は、「内容の取り扱い」において、「ねらい及び内容に基づく活動全体を通して資質・能力が育まれている子どもの小学校就学時の具体的な姿であることを踏まえ、指導を行なう際には適宜考慮すること」とあることとあるように、教育要領の基調に合わせることを明示している。この保育指針にも共通に求められた基調は、世界的な潮流である、乳幼児の保育を幼児教育に繋いで重視することに関係しているものである。

補足すると、第2章 保育の内容には、本保育指針まで養護に関わるねらい及び内容と教育に関わるねらい及び内容、で構成されていた養護に関わるねらい及び内容を、「第1章 総則 2 養護に関する基本的事項」として独立させており、入っていない。独立させて入れた内容は、踏襲している。又「養護に関する基本的事項」の最初に養護の理念の説明が入っているが、第2章の、最初にある説明の前段のものと同じである。

ちなみに、教育要領では「総則 第3 教育課程の役割と編成等」に「各幼稚園においては、6に示す全体的な計画にも留意しながら、「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」を踏まえ教育課程を編成すること、教育課程の実施状況を評価してその改善を図っていくこと」とある。保育指針では、「4 共有すべき事項」の前に「3 保育の計画及び評価」がきているので、記述の順序上「姿」を踏まえ、という文言はないが、総則の順序からわかるように計画と評価の強調は今回の改訂の特徴である。

## 〈認定こども園要領〉

1 平成18（2006）年に認定こども園法によって生まれた新しい保育施設である。

幼稚園あるいは保育所等のうち国の指針を基に条例によって都道府県知事が認定する第三の保育施設である。認定こども園の認定を受けても幼稚園や保育所はその位置づけを失わないものであったため、事務手続きの煩雑さや財政的な措置にも課題があって普及は進まなかった。

このため、平成24（2012）年に「子ども・子育て支援法」及び改正された認定こども園法によって、①認定こども園、幼稚園、保育所を共通の給付（施設型給付）とし、②幼保連携型認定こども園は、幼稚園や保育所の位置づけをはずして、認可・指導監督を一本化すること、になった。

施設型給付の導入により、子どもは、1号・2号・3号に認定される。1号は3歳以上

児のうち「保育の必要のない子ども」、2号は3歳以上児のうち「保育の必要のある子ども」、3号は3歳未満児のうち「保育の必要のある子ども」のことである。

保育・教育時間も、1号認定幼児は、4時間、2号・3号の乳幼児では、11時間と8時間がある。

新しい幼保連携型認定こども園は、幼稚園や保育所という位置づけを外した一体的保育・教育施設である。その意味では、1号・2号・3号すべての認定児が在籍するという施設になる(ただ、必ずしも3歳未満児対応は義務付けられてはいない)。

2 認定こども園法にいう「認定こども園」には幼稚園型、保育所型、地方裁量型も含まれるが、幼保連携型認定こども園とは、第一章総則(定義)第二条の七にあるように「義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとしての満3歳以上の子どもに対する教育並びに保育を必要とする子どもに対する保育を一体的に行い、これらの子どもの健やかな成長が図られるよう適当な環境を与えて、その心身の発達を助長するとともに、保護者に対する子育ての支援を行なうことを目的」とするものである。

「並びに保育を必要とする子どもに対する保育を一体的に行い」を加えただけで、学校教育法「第三章 幼稚園」の第22条「義務教育及びその後の教育の基礎を培うもの」「健やかな成長が図られるよう適当な環境を与えて、その心身の発達を助長する」と同じである。

しかし、幼稚園は学校教育法1条にいう学校であり、22条(目的)には「幼児を保育し」という言葉は残されているが、22条、23条で「教育を行なう」施設であることが明記されているのに対して幼保連携型認定こども園を規定するのは、学校教育法ではなく認定こども園法である。

そこで幼保連携型認定こども園を学校と呼ぶために、教育基本法「第6条 法律に定める学校は、公の性質を持つものであって、国、地方公共団体及び法律に定める法人のみが、これを設置することができる。」を根拠に学校の意味を拡大して解釈したのである。つまり、この法律(認定こども園法)が学校と規定すれば学校だということである。

だから、この法律(認定こども園法)で「教育」というのは、学校教育法の法律的な枠組みで使う「教育」ではない、として学校と教育の用語を使用したのである。

「第九条」では、上述の第二条七項に規定する目的を実現するため、次の目標を達成するよう「当該教育及び当該保育を行なう、」として、目標では、学校教育法23条の幼稚園の目標、1から5までに「六 快適な生活環境の実現及び子どもと保育教諭その他の職員との信頼関係の構築通じて、心身の健康の確保及び増進を図ること」、を加えている。

このように幼保連携型認定こども園は、1号、2号認定の子どもを、幼稚園教育として行われる1号認定の幼児に対する「幼児期の教育」として統合した施設である。

上記の認定こども園法にあるとおり学校としての教育と児童福祉施設としての保育と子育て支援事業を行なうものであるから、保育所と同様に3号認定の子ども、つまり保護者の労働又は疾病其の他の事由により保育を必要とする乳児、満1歳以上満3歳未満児も市

町村は、保育所とともに認定こども園の幼保連携型認定こども園に措置して必要な保育を確保する。この点は保育所と同じある。

従って、正確には幼保連携型認定こども園は乳幼児期の教育及び保育を行なうものであって、「総則 第1」はその観点で記されており、「2」の目標で、幼保連携型認定こども園の教育及び保育の目標は「満3歳未満の園児の保育にも当てはまることに留意すること」とあるからである。

3 次が、「3 幼保連携型認定こども園の教育及び保育において育みたい資質・能力及び「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」」である。既に指摘したように教育要領、保育指針とおなじものであるが、位置づけを説明するところに「1」の「基本を踏まえ」とあり、幼稚園と同じである。ちなみに保育指針では、「目標を踏まえ」とある、「基本」は、児童福祉法の法的な枠組みにあるからである。その点、「学校として教育を行なう」幼保連携型認定こども園としては、問題はないのである。

本論では詳しく論じないが、総則の「第2」に挙げられている計画の作成と評価の強調は、教育要領、保育指針とおなじものである。「カリキュラム・マネジメント」という用語が、教育要領と同じように使用されている。保育指針で使用していないのは、児童福祉法の法的な枠組みにあるからだが、既述のように計画の作成と評価の強調は同じである。

「第2章 ねらい及び内容並びに配慮事項」の内容は、保育指針の「第2章 保育の内容」とまったく同じである。配慮事項は、保育指針のものを、ここに移動させただけである。

しかし、保育指針では、「保育所保育と小学校教育との円滑な接続を図るよう努めること」「子どもの就学に際し資料を送付すること」などが、入れられている。また、保育指針の保育の内容では、養護の重要性を強調するとともに3歳未満児の保育も、「主に教育に関わる側面から」のねらい及び内容として示されていることを説明に入れている。

### 3 背景

1 既に触れたが、平成19・20(2007・8)年の小・中学校学習指導要領の改定は、前年の教育基本法の改正を踏まえたもので、ポイントとして「生きる力」の理念の共有、基礎的・基本的な知識・技能の習得、思考力・判断力・表現力等の育成、確かな学力を確立するために必要な時間の確保、学習意欲の向上や学習習慣の確立、豊かな心や健やかな体の育成のための指導の充実等を掲げたものであった。

又、平成10(1998)年の改定では、曖昧だといわれた「生きる力」について、①基礎・基本を確実に身に付け、いかに社会が変化しようと、自ら課題を見つけ、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、行動し、よりよく問題を解決する資質や能力(確かな学力)②自らを律しつつ他人とともに協調し、他人を思いやる心や感動する心などの豊かな人間性、



③たくましく生きるための健康や体力など、3点で規定した。

これも触れたが、平成18(2006)年の教育基本法の改正に伴い学校教育法も大きく改正され、第30条2項に学力の内容を3点で法律として規定した。このことを受けて、平成22(2010)年に中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会で『児童生徒の学習評価のあり方について』を提出し、この学力の3内容を踏まえた評価を行うための観点整理をしている。

平成11(1999)年に始まる学力低下論争、平成15(2003)年の「PISAショック」<sup>1)</sup>を受けて、ゆとり教育から学力向上への方向転換が行なわれている。

上述のように、文部科学省は、確かな学力観という学力モデルにより、習得(基礎的・基本的な知識・技能の定着)と探究(自ら学び、自ら考える力の育成)を活用(知識技能を生活場面で活用する力の育成)によって結びつけるという学力形成の方法論を提示したのである。

確かな学力観を受けてPISA型読解力や活用する力の育成を目指してプロジェクト学習やグループ学習、教科横断的な思考力やコミュニケーション能力の育成をカリキュラムに位置付けようとする方向が活発になる。

2 こうした動きは、PISAの学力観や欧米の新しい学習論、授業論、評価論を取り入れつつ行なわれたものである。それらが提唱する、〈新しい能力〉概念のいわば日本型である。

北米、EU、オセアニア(オーストラリア、ニュージーランド)などの経済先進国で使われてきた能力概念の内容にはおおよそ次のようなものが含まれている。

- ・基本的な認知能力(読み書き計算、基本的な知識・スキルなど)
- ・高次の認知能力(問題解決、創造性、意思決定、学習の仕方の学習など)
- ・対人関係能力(コミュニケーション、チームワーク、リーダーシップなど)
- ・人格特性・態度(自尊心、責任感、忍耐力など)

これらの新しい能力概念に共通する特徴は、①認知的な能力から人格の深部まで及ぶ人間の全体的な能力を含んでいること、②そうした能力を教育目標や評価の対象として位置づけていること、にある。<sup>2)</sup>

どの〈新しい能力〉概念でも、程度の違いはあれ、明示的に背景として掲げられているのが、グローバルな知識経済への対応の必要性である。知識経済とは、知識の生産や管理を行なう経済活動や、情報テクノロジーなどを駆使した知識を基盤とした経済活動を意味する。<sup>3)</sup>

指摘しておくべきは、それが単に目標として掲げられるだけでなく、「学習成果」として評価され、その結果にもとづいて、その国・自治体の教育制度・政策や各教育機関の教育活動の評価がなされるというシステムを伴っていることにある。

新しい能力概念のルーツは、文字通り新しいもので、1973年にアメリカの研究者によっ



て書かれた論文であるが、世界的な潮流になる諸要因を含め本論では触れない。

新しい能力概念は、各種の政策や経済団体の政策提言を通じて、移入された。その影響は初等教育から高等教育、さらには職業世界にまで及んでいることは、いうまでもないが、今又、幼児教育に及んできたことが分かる。

3 コンピテンス概念のキー・コンピテンシーは、「個人の人生の成功」と「うまく機能する社会」に資するようなコンピテンシーであり、人生のさまざまな局面においてレリバランスをもち、すべての個人にとって重要とみなされるコンピテンシーである。

そうしたキー・コンピテンシーとして選択されたのが、(1)「道具を相互作用的に用いる」(2)「異質な人々からなる集団で相互にかかわりあう」、(3)「自律的に行動する」という3つのカテゴリーであった。<sup>4)</sup>

PISAリテラシーはこのDeSeCo<sub>5)</sub>のキー・コンピテンシーの中の「道具を相互作用的に用いる」能力の一部を測定可能な程度まで具体化したものである。この「道具」には、言語・シンボル・テキスト、知識・情報などが含まれており、そうした「道具」を使って、対象世界と対話する能力が、PISAの読解リテラシー、数学的リテラシー、科学的リテラシーである

最近では、認知的要素とあわせて非認知的要素（情意的・社会的要素）も重視されてきている。4回目の2009年では、「読解力」を改めて重視し、そこでは、読解力の定義に「読みの取り組み」の語句を追加している。そこでは読む人間の「姿勢」を新たに「教育の目標」にかかげており、読みの取り組みにある「非認知的要素」、つまり「意欲、態度、行動など」を強調しながら、キー・コンピテンシーの全体的な能力論につなげている。<sup>6)</sup>

4 OECD<sub>7)</sub>やEU<sub>8)</sub>が、各国の就学前の保育・幼児教育改革を牽引し始めるのは、OECD教育委員会が幼児教育・保育政策に関する調査に着手してからである。<sup>9)</sup>これは、前々年の1996年の「万人のための生涯学習の実現」のテーマのもとに開催されたOECD教育担当閣僚会議のコミュニケで生涯学習の基盤を強固にするために「幼児教育・保育へのアクセスの拡充と質の改善」を最優先課題としたことを受けたものであった。

1998～2000年の第1次調査の結果は、「人生の始まりこそ力強く」としてまとめられ、次の第2次調査の結果は「人生の始まりこそ力強く II」2006年、としてまとめられたが、中心課題であった保育の「質」についての考察を深めるための「保育の質を高める」プロジェクトも組織している。

その後も追跡調査を順次実施し結果は、「人生の始まりこそ力強く III」2012年、「人生の始まりこそ力強く IV」に反映された。このような一連の取り組みから、幼い子どもに保育と教育を提供することは「女性の労働市場への参入を保障するうえで必要である」だけでなく「乳幼児期が人間の学習と発達の基礎形成の重要な段階である」とみなされるようになった。

上述した、1996年にOECD教育担当閣僚会議のコミュニケが「幼児教育・保育へのア

クセスの拡充と質の改善」を最優先課題としたのは、既にその素地があったからである。即ち、EUでは、男女平等委員会が「保育ネットワーク」を構築し1985～1995年の10年間にわたり保育調査を実施し、保育の質改善に取り組んできており、1996年に「保育サービスの質目標：10年間の行動計画」を提出し解散した。OECDは、これを引き継いだのである。

EUは、質の高い幼児教育・保育へのアクセスを増加させることに、特に1992年「保育に関する理事会勧告」が出されて以来一貫して取り組んできていた。2014年には「幼児教育・保育の質枠組の主要原理の提案」を刊行している。<sup>10)</sup>

5 OECDとEUが、取り組んだのは、「アクセスの拡充と質の改善」だけではない。乳幼児保育の分野に「カリキュラム」の枠組みを導入するようになった。ノルウェー(1996年)、フィンランド(1996年)、スウェーデン(1997年)では早く、OECDは2003年に教育担当閣僚を対象にした「乳幼児教育におけるカリキュラムと教育」のワークショップで、注目されているベルギー、アメリカ、イタリア、ニュージーランド、スウェーデンの5つの国のカリキュラムを提唱者に紹介させている。

この保育にカリキュラムを導入したことで、乳幼児教育を「公共財」と考える見方が高まり、最近の教育経済学者の研究からの後押しもあって、保育カリキュラムの開発が保育施設の教育的質を改善する強力な手段になり得るという認識が政策に強くなっている。<sup>11)</sup>

昨年2月にOECDは、2030年の教育のあり方を展望する「教育2030」の概要を公表したが、新しい能力観にも変化があることは措くとして、今後、カリキュラムの具体的な設計や授業改善の方法を提言するとしている。文科省は「日本でも生かせるものは積極的に取り込みたい」とコメントしている。<sup>12)</sup>

ただ、日本の教育、乳幼児期教育に直接に大きく影響を与えているのは、アメリカの研究動向である。研究動向といったのは、アメリカの国全体で、あるいは多く学校が教育改革によっておなじように動いているわけではないからである。<sup>13)</sup>

アクティブラーニング<sup>14)</sup>は、直ぐに「主体的、協同的で深い学び」と翻案されて学習指導要領で授業改善の方法として示され、乳幼児期における非認知能力の意義に関する研究<sup>15)</sup>は、アメリカでの研究の文脈を離れ、乳幼児期の養護におけるあり方の強調として教育要領に入れられている。

アメリカやイギリス<sup>16)</sup>でそういった研究が影響を与えるのは、一部の先進的な取り組みだけであるが、日本ではそうではないことだけは付け加えておかなければならない。

## 註

- 1) 松下佳代編著『〈新しい能力〉は教育を変えるか 学力・リテラシー・コンピテンシー』2011年(2010年初版3刷) ミネルヴァ書房  
なお、新学力観であるが、関心・意欲・態度の重視が打ち出されるのは平成元(1989)

年の学習指導要領改定からで、平成3（1991）年には、「指導要録」も改定された。「関心・意欲・態度」「思考・判断」「技能・表現」「知識・理解」の4観点が重要さの順序を伴って導入され、「観点別学習状況」は「評定」の素材ではなく評価の基本となった。本文で触れたが、平成10（1998）年には、生きる力が登場し、平成11（1999）年の学習指導要領の改正により、生きる力を育む教育とゆとりの重視が打ち出された。しかし、この頃には、ゆとり教育路線（昭和52（1977）年）に対する批判に端を発した学力低下批判が顕在化してきている。

- 2) OECDは、2000年から「生徒の学習到達度調査（PISA）」を3年毎に実施するようになったが、2003年の調査結果では読解力が低下した。このため、文部科学省内には、低下の要因を分析するためのワーキンググループがつけられている。2006年の調査の結果でも数学的リテラシー、科学的リテラシー、読解力リテラシーの3分野でいずれも順位は低下していたが、2009年からは、上昇に転じ、同時に上海、韓国、シンガポール、香港などのアジア諸国が上位を独占した。

OECDでは、早い時期から経済成長を担う人材を育成する関心が強かったが1980年代からは国際教育システム指標プロジェクトを組んで、1992年からは、加盟国の教育条件を比較した『図表で見る教育－OECDインディケータ』を刊行してきた。しかし、1996年には、「知識基盤経済論」を提起して、それに対応できるように知識観を転換し、暗黙知の経済的価値を認めることになる。また、EUが設定した「欧州生涯学習年」に呼応してリカレント教育論を生涯学習論に転換した。

新しい教育指標の基本になった問題意識は、クロス・カリキュラム・コンピテンスであった。これからの先進国で市民、労働力として生き残るための道具を身につけているかどうかは、学校の伝統的なカリキュラムの内容を習得するという認知的側面以上に、カリキュラムを横断的に身につけられる創造性や態度、社会的能力といった非認知的側面にかかわっているのではないか、というものである。この問題意識は、その後DeCeCoプロジェクトによって発展させられ、キー・コンピテンシーを明確にし、その1部を測定ベースに乗せたものがPISAである。

補足すれば、日本の教育実践は、非認知的側面に関しても充実した蓄積を持っている。それは、心情主義、態度主義、徳目主義に対する批判と克服を通して築かれてきた。しかし、OECDの議論は、経済学、政策学的なアプローチによる社会変動の予測から今後の教育を構想している。知識基盤社会への見通しも、どのような社会で生きたいかという学習者の願いとは関係なく、経済発展の観点から描かれたものである。また、その教育指標の基準づくりと評価法の開発が、教育のあり方に影響を与えているとすれば、教師は子どもを丸ごと大事にするのではなく、丸ごと計測する役割を担わされることになる。なお、補足は、教育科学研究会編集「教育」2008年10月号田中昌弥論文（「OECDの教育政策をどう見るか」）の指摘に負っている。

- 3) 知識経済 1) 7 頁
- 4) コンピテンス・コンピテンシー 1) 20～21頁
- 5) D e S e C o 6) 421頁を参照
- 6) 福田政治『ネオリベラル期教育の思想と構造 書き換えられた教育の原理』2017年 東信堂 397～405頁を参照
- 7) O E C D (経済協力開発機構)は、戦後、ヨーロッパ諸国がマーシャル＝プラン(欧州復興援助計画)によるアメリカの援助を受けるために結成したO E E C (欧州経済協力機構)にアメリカとカナダが加わって1961年に改組されたものである。日本は1964年に加盟を認められた。ソ連崩壊後も、加盟国に資本の自由化を義務付け、①経済成長、②開発途上国援助③多角的な自由貿易の拡大、を柱に政策提言や政策協調を行ってきた。現在35ヶ国が加盟するが、先進資本主義国の利益を代表する国際機関であり、パリに本部がある。約2500人の職員を抱える世界最大のシンクタンクとして環境、農業、科学技術など幅広い分野での政策分析や提言を行っており、教育分野では、国際的な学力調査「学習到達度調査」(P I S A)を3年ごとに実施している。
- 8) E U (欧州連合)は、1952年欧州石炭鉄鋼共同体(E C)にはじまる。1973年には英国も加盟、1992年に改組され93年に発足した。本部はブリュセルで現在28カ国、5 億人。E Cも、域内交流政策を次々に打ち出してきたが、現在は、教育・文化に関わる専門局を設置しており、ヨーロッパ市民の育成という動向は教育に大きなインパクトを与えている。
- 9) 泉千勢編著『なぜ世界の幼児教育・保育を学ぶのか 子どもの豊かな育ちを保障するために』2017年 ミネルヴァ書房
- 10) 9) 7～11頁
- 11) 9) 17頁
- 12) 毎日新聞 2018年3月1日
- 13) デイヴィッド・ラバリー 倉石一郎／小林美文訳『教育依存社会アメリカー学校改革の大義』2018年 岩波書店
- 14) ジェリー・H・ギル 田中昌弥 小玉重夫 小林大祐訳『学びへの学習 新しい教育哲学の試み』2003年 青木書店
- 15) 日本子ども学会編 菅原ますみ 松本聡子訳『保育の質と子どもの発達 アメリカ国立小児保健・人間発達研究所の長期追跡研究から』2009年 赤ちゃん和妈妈社
- 16) イラム・シラージ+デニス・キングストン+エドワード・メルウィッシュ 秋田喜代美+淀川裕美訳『「保育プロセスの質」評価スケール 乳幼児期の「ともに考え、深めつづけることと「情緒的な安定・安心」を捉えるために」2016年 明石書店